

米国統治下沖縄の失業保険

中 野 育 男*

目 次

序

- I. 失業保険の制度形成
- II. 失業保険の実態
- III. 失業保険法及び関係法令の改正経過
- IV. 失業保険と基地経済

結

序

失業保険は、被保険者が失業した場合に失業保険金を支給して生活を保障するとともに、労働力の維持保全を図ることを目的とした制度である。被保険者が離職した時に一定期間、保険金を支給するが、その目的は労働者の労働の権利を保障することにあり、失業者の就職促進という積極的な意義を有する。この制度では一方的な救済ではなく、琉球政府が保険者となる社会保険の形式により、失業した労働者の所得保障がなされる。この失業保険の事業の運営のために、一般会計からは独立した失業保険特別会計が設けられ、一般会計とは別個の財政処理がなされ、その費用について

* 専修大学商学部教授

も事業主、被保険者及び琉球政府の三者がそれぞれ負担する。米国統治下において、このような理念の下に制度設計がなされた沖縄の失業保険は、基地経済という特異な社会経済的な土台の上で、個性的な発展を遂げるようになった。本稿では、沖縄の失業保険が果たすことになった機能と、その制度の特殊性を解明することを目的としている。

I. 失業保険の制度形成

1. 雇用・就業実態

戦前の沖縄の就業構造はほとんど農林水産業と生産性の低い中小企業によって占められ、第1次産業の比重が圧倒的に大きかった。戦後においては、軍が農耕地を接収し、軍施設自体が近代的大企業の様相を呈するようになり、また、第2次産業及び第3次産業が島内において振興してきたことにより、多くの第1次産業就業者が雇用労働力として労働市場に殺到した。それでも農林水産業就労者の比率は、1958年において51%と高い割合を示していた。また、軍雇用者が全雇用者の3分の1を占めているが、伸び悩みの状態にあった。さらに、潜在的失業の存在が大きかった。労働力人口は年平均約1万4000人増加していたが、雇用の増加は年平均約7000人に止まっており、残りの

約 7000 人が潜在的失業として存在していたと見られる。第 2 次産業及び第 3 次産業においても事業所の規模別構成からは、零細な家族経営が圧倒的に多かった。1958 年において工業関係の事業所 1355 件のうち 97% までは零細及び小規模事業所であり、中規模に含まれるものは僅か 3% にすぎなかった。〔年報 15 頁〕

沖縄の労働経済は軍雇用と民雇用の二つを支柱としているが、戦後の沖縄における就業構造の一大特色は軍雇用が失業の大きな安全弁となっていたことである。1950 年初めから開始された基地建設工事が峠を越したと思われた 1952 年になって、軍工事の縮減による失業問題が議論されるようになった。琉球政府は、島内産業の振興、貿易の伸長、金融政策の展開、公共事業の拡大により雇用を創出し、職業紹介、職業指導、補導を活発化し住民の就業を促進するとともに、移民を促進し過剰労働力の調整に努めた。〔概況 7 頁〕

1953 年 10 月米国民政府の民政副長官は、軍雇用の大幅削減を発表した。琉球における就業構造の特殊性に起因する失業による社会不安を除去し、失業時の最低生活を保障する失業対策及び社会制度の一環として、1954 年第 4 回立法院定例議会において立法院議員による発議によって立法案 10 号「失業保険法案」が 6 月本会議に提出された。〔年報 5 頁〕

2. 制度形成の過程

(1) 失業保険の端緒

1953 年 4 月、琉球政府の機構改編により社会局が発足した。それまで総務局に置かれていた労務課は社会局に移管された。政府局長会議で「労働行政実施基本要領」が決定され、その実施の方針のなかに失業保険法の整備が謳われた。失業対策では、当時完全失業者は少なかったが、潜在失業については研究の課題を残しており、産業振興や職業斡旋を活発にし、失業者は摩擦的失業の限度に止め、雇用の安定が達成されるよう努力するとしていた。〔労働史 1 巻 463 頁〕

1954 年には、琉球政府内に労働局新設の準備が進められ、米国民政府との調整を経て 8 月に設置された。この労働局では失業対策も担当することになった。そして、9 月には「労働行政実施基本要領」が決

定され職業安定行政の刷新を図ることになった。1954 年の「基本方針」では失業保険法、緊急失業対策の法制面からの研究があげられている。翌 1955 年の同要領では失業者の就業促進を進める施策も盛り込まれた。〔労働史 1 巻 58 頁〕

1956 年 3 月に行われた、琉球政府比嘉行政主席と米国民政府バージャー主席民政官との定例連絡会において、失業対策について労働局と統計局が失業者の状況を調査するとともに、米軍でも沖縄住民の雇用拡大に配慮することなどが協議された。さらに 7 月には「多数の失業者の発生に対処し、失業対策事業及び公共事業に出来るだけ多数の失業者を吸収し、その生活の安定をはかるとともに、経済の興隆に寄与する」ことを目的とした緊急失業対策法が制定された。〔労働史 2 巻 152 頁〕

1957 年 1 月には那覇市、真和志市、コザ市の失業対策事業計画が琉球政府から承認され、政府の補助を得て、失業対策事業が進められた。〔労働史 2 巻 212 頁〕

1958 年の完全失業率は 1.1% を記録している。完全失業率が 1% 台というのは一般的に見て低い水準にあるということができ、同時期の日本のそれと比べても低くなっている。しかし、就業中のものも追加就業転職希望者が多数存在しており、沖縄の場合、第 1 次産業と第 2 次産業の中に不完全失業者が潜在していた。〔経済の分析 33 頁〕

(2) 失業保険法の成立

1953 年 10 月、米国民政府の民政副長官から軍雇用の大幅削減の発表があったこともあり、失業による社会不安の除去と、失業者の生活を保障するため 1954 年 6 月、立法院議員の発議により第 4 回立法院定例議会の本会議に失業保険法案（立法案 10 号）が提出された。この法案は第 1 読会を経て文教社会委員会に付託されたが、法案実施の際の予算関係の検討調整、労使双方の意見聴取の必要などから継続審議に付され、琉球政府の財政難と米国民政府が実施に難色を見せたこともあって審議未了となった。

文教社会委員会では、10 回にわたり審議を行い、さらに 2 回、各地での立法調査を実施した。失業やこ

れに伴う社会悪化の防止のためには、失業保険法案のような社会保障法の立法が急務であることを委員会は認識しており、立法にあたっては民意の反映を図るため本島を初め先島において立法調査を行い、また労使双方との懇談の機会を得た。〔概況 7 頁〕

1958 年 4 月、沖縄繊維株式会社で長期間にわたるストライキが発生した。この争議は大規模事業所での争議であり、政党や他の労組の支援も行われ、社会的な注目を集めた。この沖縄繊維争議では、その劣悪な労働条件が問題とされ、争議団は最低賃金制度の確立などとともに、失業保険法の早期実施を立法院に陳情した。立法院文教社会委員会では関係者を参考人として意見聴取し、失業保険法の早期実施などを内容とする要望書を行政府に送った。沖縄繊維争議が収集された直後の 1958 年 5 月、当間行政主席は立法院において施政方針演説を行い、労働福祉の増進に関連して、失業保険制度の実施準備に力を注ぐ意向を示した。〔労働史 2 巻 271 頁〕

また、政府の負担を考慮した保険給付率及び保険料率の変更を行い、再度行政府と折衝し、一応意見の一致を見たので、これを米国民政府に提示し折衝を行っている。立法院第 10 回定例議会（1957 年）において、議員立法として失業保険法案が発議提案され、第 1 読会を経て第 2 読会で可決され法案は行政府に送付され、1958 年 1 月立法 5 号として失業保険法が公布された。〔概況 7 頁〕

琉球政府は、失業保険法の公布に伴い、関係法規の制定公布、職員の採用及び研修、適用事業主に対する説明、その他実施準備に力を注いだ。

（3）失業保険の施行

1959 年 4 月琉球政府当間主席は、立法院での施政方針演説において、行政機構の中に失業保険課を設けて、翌年 1 月からの失業保険法施行の準備を進めているが、この制度の実施によって労働の機会を失い、所得の中断した労働者に対して、就職を促進するとともに失業時における生活の安定を図りたいとした。〔労働史 2 巻 341 頁〕

失業保険法の施行期日を定める規則（1959 年 12 月規則 211 号）の公布により、一般失業保険は 1960 年

1 月から施行された。琉球政府は、一般失業保険事業の円滑な運営と健全な保険経済の基盤を確立するために、数次にわたって日本政府労働省から講師を招聘し、関係職員の研修を実施し、また機構の拡充、組織の充実を図るなど努力を重ね、軍民労使及び各界の理解と積極的な協力を得ることにより、良好な失業保険経済の基盤を確立することができた。〔年報 8 頁〕

3. 日雇失業保険の形成

日雇労働者については、その実態把握が困難をきわめ、予算の策定上重大な支障を来すこと、日雇労働者の取扱が複雑高度の技術を必要とし、保険に未経験の行政官によっては運営上円滑を欠くことから、当初これを失業保険の対象から除外することとした。しかし、日雇労働者の加入の必要性は大きく（1955 年 4 月 4 日の第 6 回立法院定例議会における文教社会委員長の報告）、鋭意研究を重ねた。法案には、第 6 章として日雇労働者を対象とした規程が設けられた。失業保険の施行期日を定める規則（1959 年規則 211 号）の公布によって、一般失業保険は 1960 年 1 月から実施されたが、日雇失業保険の実施は 1959 年高等弁務官布令 27 号「失業保険法の暫定改正」の公布によって延期となった。〔概況 9 頁〕

1959 年 12 月に公布された高等弁務官布令 27 号は、日雇失業保険の実施を 1 年だけ延期するための失業保険法の暫定改正であって、その間の経緯は以下の通りである。日雇失業保険の実施については、一般失業保険と同時に実施するのではなく、保険制度による日雇の救済が可能であるとの見通しがつき、また日雇労働者の実態が把握され、一般失業保険制度の運営及び保険経済の基盤が確立されてから実施するのが良策である。このような見地から、失業保険法 6 章「日雇労働被保険者に関する特例」の施行延期（公布の日から起算して 2 年をこえ 5 年をこえない期間内において規則で定める）が立法院に勧告された。

しかし、立法院において議決された失業保険法の一部改正案の内容（2 年をこえ 3 年をこえない期間内として勧告より 2 年も短縮）は、この勧告案と著しく相違しており、とくに保険給付に要する経費の政府負担分を 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げることは、政府

財政の見地からも、当該経費（失業保険金の政府負担額は年間 14 万ドルの増加）の支出が困難であることから、行政主席はこの法案に対する署名を見合わせた。その結果、政府は日雇失業保険を一般失業保険と同時に実施しなければならない状況に陥った。その打開策として、米国民政府に対して日雇失業保険の施行期日延期を要請した。これを受けて米国民政府は 1959 年 12 月に高等弁務官布令 27 号「失業保険法の暫定改正」を公布し、日雇失業保険の施行期日を 1 年延期した。

（1）失業保険法の一部改正勧告

日雇労働者が失業した場合、保険給付を受けるためには、56 条の規程によって、失業した直前の 2 カ月において通算して 28 日分以上、保険料を納付していなければならない。すなわち、失業直前 2 カ月を平均して毎月少なくとも 14 日以上は失業保険の適用事業所に就労していなければ、保険給付を受けることができない。それにもかかわらず 1 カ月に 14 日以上就労をしている日雇労働者は 10% にも満たない。しかも、この日数は適用事業所以外の事業所で就労した日数も含めての総日数であるから、実際において保険料納付の対象になる日数だけに限ると、さらに減少する。また 1 カ月に 14 日以上就労をしている日雇労働者はほとんどが失業対策事業にも就労したものであるから、沖縄においては、日雇労働被保険者で失業した場合、保険給付を受けることができるものは、失業対策事業適格者のような特定の日雇労働者だけということになってしまう。

日本においても、その就労の特殊性によって実態の把握が困難で、かつ技術的にも研究を要する問題もあることから、一般失業保険制度の運営及び保険経済の基盤の確立を図って 2 カ年を経てから実施されている。そのため沖縄でも、日雇労働者の就労状態が改善され、保険制度による救済が可能であるとの見通しがついてから施行することが、日雇労働者の保護育成の見地から最も良策であると考えた。

失業保険法 6 章「日雇労働被保険者に関する特例」の施行延期について、同法附則に「この立法の施行期日は、公布の日から起算して 2 年をこえない期間内に

おいて規則で定める。」と規定されているのを「ただし、第 6 章の規程の施行期日は 2 年をこえ 5 年をこえない期間内において規則で定める。」と改めるよう立法の一部改正を勧告（立法 5 号改正勧告・1958 年 8 月 5 日）した。

（2）立法院における議決

立法院本会議で議決された立法案（1959 年 7 月立法案 79 号・失業保険法の一部改正）は、立法院独自のもので行政府の勧告案と全く異なったものであった。その内容は、失業保険料率を 1000 分の 22 から 16 に引き下げること、保険給付に要する政府負担を 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げたこと、日雇労働被保険者に関する特例の施行期日を、失業保険法公布の日から起算して 2 年をこえ 3 年をこえない期間内において規則で定めるとしたこと、などである。

この立法案について、行政府内で検討したところ、保険給付に要する政府負担額が年額約 14 万ドルの増加となるので、政府財政の面から当該経費の支出は困難であるとの結論に達した。そのため行政主席は 1959 年 8 月に立法案 79 号に対する署名を見合わせた。

（3）高等弁務官布令 27 号の公布

立法案 79 号に対する行政主席の署名拒否により、日雇失業保険の施行を一般失業保険と同時に実施しなければならなくなったのであるが、その準備は全くなされておらず、また通貨切替に伴うドル表示の改正もなされていないこと等の苦境を切り抜ける方法が、高等弁務官布令 27 号（1959 年 12 月・失業保険法の暫定改正）であった。この布令は目的を次のように述べている。

「この布令の目的は、琉球政府の要請により立法院において可決された立法案 79 号について、法定期間内に署名されなかった失業保険法第 6 章の施行延期、及び同法の円をドルに表示しようとする改正案が立法院において再立法化されるまで、その立法案を復活させ有効ならしめることにある。」ここに、日雇失業保険法の施行期日は 1 年延期されたのである。〔年報 6 頁〕

なお、この布令は1960年9月に廃止となった。日雇失業保険については、1960年9月立法113号（失業保険法の一部を改正する立法）によって日雇労働被保険者に関する特例の一部が改正され、実施が1年延期されていた日雇失業保険も、1960年12月規則155号「失業保険法第6章の規程の施行期日を定める規則」の公布により、1961年1月から実施され、失業保険の完全実施が実現した。

同立法による主要な改正点は、日雇失業保険の保険給付に要する費用の政府負担分を3分の1から2分の1に引き上げたこと、日雇失業保険の受給要件を28日から20日に緩和したこと、日雇失業保険料を1級4セント、2級2セントとしたこと、日雇失業保険の施行期日を2年をこえ3年をこえない期間内において規則で定めると改めたこと、などである。〔年報8頁〕

II. 失業保険の実態

1. 法制度

失業保険は、被保険者が失業した場合に、失業保険金を支給して、その生活の安定を図ることを目的とする（法1条）。失業保険は政府が管掌する（法2条）。保険者は政府であり、その会計は失業保険特別会計法によって処理される。

(1) 被保険者

失業保険は、強制加入を原則として特定の例外を除いた大部分の労働者が本人の意思に関係なく、法律上当然に被保険者とされる。強制的に被保険者とならないものについては、任意加入の途が開かれている。この加入方法の区分により、被保険者は、当然被保険者と任意包括被保険者とに分類される。また、日雇労働被保険者に関する特例（法6章）の規程の適用を受ける被保険者であるか否かによって、日雇労働被保険者と一般被保険者に分けられる。

① 当然被保険者

5人以上の労働者を雇用する事業主（農林、水産及び教育、研究、調査の事業を行う事業主を除く）に雇用されている労働者は、当然に被保険者となる（法6条）。しかし、季節的業務に雇用されるものや、試用

期間中のものは一定の条件を満たさない限り、当然被保険者とはならず任意包括被保険者となることもできない（法10条）。

② 任意包括被保険者

当然被保険者にならない労働者でも、一事業主の下に雇用されている労働者の2分の1以上のものが加入を希望し、行政主席の認可を受ければ、その事業主に雇用されている労働者は全員が被保険者となることができる（法8条）。当然被保険者とは加入の方法が異なるのみであって、保険給付、保険料等その他一切の事項について何らの差別はない。

③ 日雇労働被保険者

日々雇用されるもの及び1月において30日以内の期間を定めて雇用されるもの（日雇労働者）は、適用区域内に居住し、適用事業主に雇用される等の場合は、日雇労働被保険者となる（法53条）。それ以外のものについても任意加入の途が開かれている（法54条）。日雇労働被保険者は、保険料、保険給付等の点で一般被保険者の場合と異なっている。

④ 被保険者資格得喪の確認

一般被保険者の資格の取得及び喪失は、行政主席の確認によって、その効力を生ずることになっている（法14条）。〔概況2頁〕

(2) 保険給付

① 給付要件及び給付日数

一般被保険者が離職し、労働の意思と能力がありながら就職できない場合において、離職の日以前1年間に通算して6カ月以上の被保険者期間があれば、被保険者として同一事業主のもとでの勤続期間に応じて所定の失業保険金を受給できる（法18, 19, 26, 27条）。

② 失業保険金の日額

失業保険金の日額は、一般被保険者の場合は、そのものの賃金日額の6割を基準として、失業保険金額表において定められた金額による。この金額表は、行政主席が職業安定審議会の意見を聴いて定めるものとされている。失業中に自己の労働による収入があった時は、一定の基準によって差し引かれる（法23条）。日雇労働被保険者の場合は、定額制で1級と2級の2種

類に分かれている（法 58 条）。

③ 受給手続

一般被保険者は、離職した時は、公共職業安定所から（直接または事業主を通じて）離職票の交付を受け、居住地を管轄する公共職業安定所に出頭して、離職票を提出した上で求職の申し込みをする。その際、離職したこと、労働の意思と能力がありながら就職できないこと、所定の被保険者期間があること等が認定されると、失業保険金受給資格者票が交付される。その後、1 週間に 1 回公共職業安定所に出頭し、失業の認定を受けると失業保険金の支給が行われる（法 19 条）。日雇労働被保険者は、失業した場合、その都度、失業保険日雇労働被保険者手帳を持って公共職業安定所に出頭し、その日の失業認定を受け、その日分の失業保険金を受け取る（法 59 条）。また、一般被保険者の場合は、離職後最初に求職申し込みをした日以後通算して 7 日間失業状態にあった後でなければ、失業保険金の支給は受けられない。これを待期という（法 25 条）。日雇労働被保険者の場合にも所定の待期を経なければ失業保険金は支給されない（法 59 条）。

④ 給付制限

受給資格者が正当な事由がないのに公共職業安定所の職業紹介を拒み、またはその指示した職業の補導を受けることを拒んだ時は、その日から 1 カ月間は失業保険金は支給されない（法 28 条）。日雇労働被保険者の場合は、その日から 7 日間失業保険金の支給は行われない（法 60 条）。受給資格者が自己の責めに帰すべき重大な事由によって解雇され、または正当な事由がないのに自己の都合で退職した場合には、待期満了後、1 カ月以上 2 カ月以内の期間、失業保険金は支給されない（法 29 条）。詐欺その他不正行為によって失業保険金の支給を受け、または受けようとしたものには、当該事実のあった日以後、保険金は支給されない（法 30 条）。〔概況 3 頁〕

（3）費用の負担

失業保険に必要な費用は、被保険者及び事業主が負担する保険料と、政府が負担する保険金給付額の 3 分の 1（日雇失業保険の場合は 2 分の 1）相当額及び業務費とでまかなわれる（法 37, 38, 41 条）。

① 保険料

一般被保険者の保険料は、被保険者の賃金から所定の料率に基づいて算出し、被保険者及び事業主が折半負担するのを原則とする（法 39, 40, 42 条）。また、日雇労働被保険者の保険料は、定額制で、所定の金額の 2 分の 1 を事業主が負担する（法 61 条）。

② 保険料の納付方法

一般被保険者については、保険料は、事業主が納付すべき保険料額（被保険者負担分と事業主負担分の合計額）を政府に申告して納付することになっている。すなわち、事業主は、毎月被保険者に支払う賃金額から失業保険保険料額表によって被保険者の負担分を控除し、その控除分と自己の負担分を合わせたものを翌月末日までに、申告書を添えて政府に納付する。期限までに、申告書の提出のないものについては、政府が決定して納付させる（法 42, 43, 44 条）。

日雇労働被保険者の場合は、事業主が、その雇用する日雇労働被保険者に賃金を支払うつと、失業保険印紙を失業保険日雇労働被保険者手帳に貼付し、これに消し印することによって納付する（法 62 条）。

（4）福祉施設

政府は、失業の予防、就職の促進その他被保険者または被保険者であったものの福祉の促進を図るために、福祉施設を設置運営することができる（法 36 条）。

（5）諮問機関

行政主席は、失業保険事業の運営に関する重要事項については、あらかじめ職業安定審議会の意見を聴いて、これを決定しなければならない（法 66 条）。審議会は、行政主席が任命する労、使、公益同数の委員からなっている。

（6）審査の請求、訴願、訴訟

① 被保険者資格の得喪の確認もしくは失業保険金の支給に関する公共職業安定所の処分または不正受給に関する失業保険金等の返還命令に不服のあるものは、失業保険審査官に対して審査の請求を行うことができる（法 67 条）。

- ② 失業保険審査官の決定に不服のあるものは、さらに労働保険審査会に再審査の請求を行うことができる（法 67 条）。
- ③ 労働審査会の裁決に不服のあるものは、さらに裁判所に訴訟を提起することができる（法 67 条）。
- ④ また、保険料その他徴収金の賦課や、徴収の処分に不服のある者は、直接行政主席に訴願することができる（法 68 条）。〔概況 5 頁〕

(7) 雑則

- ① 保険料、追徴金及び延滞金等を徴収する権利、またはその還付を受ける権利、並びに失業保険金及び移転費の支給を受ける権利、またはその返還を受ける権利は、2 年を経過した時は、時効によって消滅する（法 70 条）。時効の中断、停止等の事項については、民法の時効に関する規程が準用される。
- ② 事業主が労働者に対し被保険者となることを希望したこと等を理由とする不利益な取扱を禁じている（法 70 条の 2）。
- ③ 失業保険に関する書類には印紙税を課さない（法 71 条）。
- ④ 行政庁は、事業主並びに被保険者または受給資格者に対し、必要な報告もしくは文書の提出を命ずることができる、その他被保険者または受給資格者には出頭を命ずることができる（法 72, 73 条）。また、行政庁は必要があると認める場合には、失業保険事務担当職員を適用事業所に立ち入らせて関係者に質問し、または帳簿書類の検査ができる（法 74 条）。
- ⑤ 行政主席の職権の一部を、規則の定めるところによって、行政庁に委任することができる（法 75 条）。〔概況 6 頁〕

2. 失業保険行政の組織機構

1959 年 1 月、労働局職業安定課に失業保険調査係と失業保険業務係の 2 係を設置して、関係法規の整備、職員の採用及び研修、適用事業所に対する実務指導、その他法の実施に必要な諸準備を進めた。1960

年 1 月、失業保険法の施行とともに、行政府庶務規程の一部改正（訓令 3 号）により職業安定課にあった調査及び業務関係の 2 係を発展的に解消し、新たに企画調整、庶務、適用給付、徴収及び収納の 5 係が設けられた。さらに労働局組織規則の一部を改正する規則（規則 9 号）により、那覇及びコザの公共職業安定所に失業保険課がそれぞれ新設された。

その後、漸次増大する業務量に対処して組織機構の整備強化を図るため、1960 年 7 月立法 42 号（行政事務部局法の一部を改正する立法）が公布され、同年 8 月規則 82 号（労働局組織機構の一部を改正する規則）によって、これまでの職業安定課から分離して新たに失業保険課が設置されることになった。独立の主管課によって失業保険行政を強力に推進することになった。

失業保険行政のなかで、保険料の徴収事務は専ら労働局失業保険課で処理されるが、一方で、適用及び給付の事務は公共職業安定所で行われることになっており、主管課がこれを指導監督することになった。失業保険監察官は失業保険課にあって、公共職業安定所における失業保険に関する業務の観察並びに適用事業所の観察を行い、業務運営の適正を期している。失業保険審査官は、失業保険課にあって公共職業安定所長の行った資格得喪の確認もしくは失業保険金の支給に関する処分について被保険者ないし受給資格者が不服を申し立てた場合、審査機関の第一審として審査決定を行う。この審査官の決定に不服のあるものは第二審としての失業保険審査会に再審査の請求をなし、これに対して再審査の裁決が行われる。失業保険行政の諮問機関として職業安定審議会があり、行政主席は失業保険事業の主要事項についてその意見を聴かなければならない。公共職業安定所では、一般及び日雇失業保険の二つの事務を取り扱っているが、その出張所では日雇失業保険のみを取り扱っている。〔概況 30 頁〕

1960 年 7 月、琉球政府労働局の中に、失業保険制度の発足に伴い失業保険課が設置された。〔労働史 2 巻 41 頁〕1965 年 8 月琉球政府の機構改革に伴い保険関係業務の統合が行われ、失業保険業務は厚生局保険庁に移管された。〔労働史 2 巻 74 頁〕1970 年 10 月、行政組織法の改正により社会保険庁から失業保険業務

が移管され、労働局労政部に失業保険課が新たに設置された。〔労働史3巻62頁〕

3. 失業保険の実施

沖縄で失業保険が施行された1960年の経済情勢は、景気が漸次上昇する傾向が見られた。前年の数次にわたる台風被害や軍用地料支払の遅延、そして島内金融市場の逼迫等があったにもかかわらず、外国資本による企業活動が活発化し、砂糖、パイン生産を中心とする第1次産業の増大とこれに関連する加工業の激増、さらに煙草や繊維を中心とする第2次産業の飛躍的な伸長により、経済規模は着実に拡大しつつあった。

一方で、国民所得の産業別構成は第3次産業が全体の過半数を占めており、しかも、その大半が家族従業員で占める零細な個人企業で構成されている実情から見て、年々増加の一途を辿る労働力人口の吸収能力はもはや飽和状態に達したと見られていた。

これに対する雇用対策として、第2次産業育成による島内雇用の促進はもちろん、移民の促進及び全琉的な運動による青少年の本土就職促進などの措置を講じてきたが、沖縄の特殊事情すなわち労働市場の狭隘という悪条件からくる就職難はいよいよ深刻化するばかりであると見られていた。

このような経済事情を背景として失業保険事業が発足したが、経済基盤が脆弱であり、零細企業がその大部分を占める沖縄の産業構造からして、失業保険は大きな期待をもって迎えられたが、一方で多くの不安ももたれていた。このため、社会の要請に応じて発足したものでありながら、概して一般の理解と関心が薄く、これが直接民衆につながる権利義務の問題を処理する著しく困難な事務を伴うため、職員の事務の不馴れ等も加わって当初事業運営にいささか円滑を欠く面もあった。

その後、積極的な諸措置を講じることによって、脆弱な経済基盤をもち、飽和状態に達した労働市場等の悪条件の下に発足した沖縄の失業保険ではあるが、適用事業所、被保険者及び給付の状況、保険料の徴収実績等において、日本本土のそれと比較して明るい見込をもてる程度の運営実績を確保できるようになった。

このような好調の原因は、主として軍関係の積極的な協力によるものである。すなわち被保険者数において全体の約33%、保険料収入において約38%を占める軍関係適用事業所が、加入状況においても、また保険料収納の面においてもほぼ100%の実績をあげていることにある。軍関係の積極的協力が、沖縄の失業保険事業推進の原動力となっていた。

失業保険事業の実績を日本のそれと比較する場合には、条件を整える必要があり、沖縄の特殊性である軍関係雇用を除外した民間関係事業のみの実績で比較することが妥当であるが、このような比較からは、施行1年目の実績は決して満足のできる状態にあるとはいえなかった。〔業務1頁〕

(1) 適用状況

失業保険法の実施までに、法の周知並びに、事務手続きの説明会を職員を総動員して、全島各地で開催し、適用事業主に対する啓蒙宣伝に努めるとともに、法の実施にあわせて引き続きその宣伝と普及に努めてきた。しかし、実施当初の1960年1月末の適用事業所数は僅かに272件、被保険者数6989人であった。その後、事務運営組織の整備、関係職員の訓練を行う他、事業主及び労働者に対する広報に主力を注ぎ、専ら適用促進に尽力した。その結果、適用事業所数及び被保険者数は月を追って増加し、1960年12月末には適用事業所数が2133件となり、実施当初の約8倍を突破し、被保険者数も7万378人を数え、当初の約10倍を記録し、実施初年度としては好成績をあげることができた。〔業務3頁〕

① 産業別適用状況

1960年12月末の適用事業所数1829件を産業別に分類すると、卸売及び小売業が圧倒的に多く、その数は548件で29.9%にあたる。これは国民所得の大半を第3次産業が占める沖縄経済の実情を反映している。製造業でその数は347件で19%となっている。新規産業の増大と、ドル切替後に外国資本による投資が活発化したこと、砂糖、パイン産業に対する日本政府の特恵措置等に起因するものと見られる。サービス業の適用事業所数は324件で17.8%となっている。卸小売業と同じく基地収入その他関連する収入、さら

に日本からの恩給年金，その他の援護金等も加わって，沖縄経済を刺激していることなどによる。特殊な事情の下における沖縄の産業構造を示している。〔業務4頁〕

② 規模別適用事業所

1960年10月末で，適用事業所1782件のうち被雇用者5人から29人までの事業所が1322件で74%を占めていた。沖縄の零細な企業規模を示すもので，失業保険制度の運営においても懸念される事項となっていた。次に30人から99人の規模の事業所が240件13%となっており，4人以下の事業所は119件で7%となっている。この規模の事業所は強制適用を受けず，労働者の自由意思によって加入が認められている。100人から499人の事業所は88件で5%と漸次減少しており，さらに500人以上の被雇用者を要する大規模の事業所は13件で全体の1%に足りないという状況であった。しかし，これら大規模事業所の産業上の地位と沖縄経済の上に果たす役割はきわめて大きいものがある。失業保険事業の運営面での貢献も他の群小事業所の比ではない。〔業務6頁〕

③ 被保険者数

1960年10月末の被保険者数は6万8504人となっているが，事業所あたりの平均被保険者数は38人である。日本の全国平均35人を上回っているが，これは軍関係被保険者2万2724人を84の事業所にまとめたためで，民間関係だけで算出する，1事業所あたり26人となり日本の平均を下回る。沖縄の経済が小規模の企業で構成されており，資本の蓄積が乏しく，失業保険事業の運営に多くの困難を伴うことが窺われる。〔業務6頁〕

(2) 徴収状況

失業保険制度は，失業という保険事故に対して，社会の連帯でこれを保護しようとするものである。事業主，被用者，及び政府の三者が経費の負担面においてその責任を分担する。このため，保険料の徴収については，事業主の自主性の尊重と冗費の節約，及び保険料徴収の円滑化という面から申告納付制度が採用されている。すなわち事業主自らが保険料を計算し納付することにより，自発的に期限内の保険料納付を確保し

ようとするものである。

法施行とともに保険料の徴収も始まったが，当初は事業主の不知と申告納付の手の不馴れ等により取扱数は甚だ低調であったが，適用事業所数の増加とともに，納付督促を図った結果，制度に対する事業主の認識も深まり，その自覚による積極的な協力も得られ，収納実績は月ごとに改善されていった。1960年度は短期間であったが，保険料徴収決定額26万1333ドル53セントに対して，保険料収納済額は25万8663ドル52セントという実績をあげ，98%という高い収納率を示し，順調な滑り出しとなった。日本の制度発足時の収納率は74%に止まっていた。

これも軍に雇用されている約3分の1の被保険者がほぼ100%の収納率をあげていることによるもので，民間関係だけでこれを見た場合，94%に止まっている。未加入事業所の大半が零細規模の民間の事業所であり，これらの事業所の加入が進むことにより徴収成績は漸次低下するものと予想され，一層の計画的な収納の推進が求められた。〔業務7頁〕

失業保険の収納金を取り扱う機関には，失業保険特別会計収入官吏（主任収入官吏，分任収入官吏），同出納員，琉球銀行（本店，支店）及び郵便局からなっているが，事業主はこれらのうち任意の機関に保険料を納付すればよい。その機関別の納付状況では，最も多く利用される機関は失業保険課の窓口すなわち，収入官吏扱いであり，次いで琉球銀行，郵便局の順となっている。比較的徴収の困難な滞納事業所を対象として，分任収入官吏が主に出張徴収を行っている。その取扱高は少額ではあるが，適用事業所を訪問して事業主の自発的申告納入を促進する活動は高い評価を受けている。〔業務10頁〕

(3) 失業保険金の給付状況

失業保険金の給付は法施行後6カ月を経た1960年7月から始まった。7月21日にコザ公共職業安定所管内から受給第1号として失業保険金3ドル10セントが支払われた。その月に支払われた人員は2人で給付金額は18ドル68セントであった。実施当初，一般の失業保険に対する認識が浅く，失業者の保険金受給に対する積極的な態度が見られなかった。その後，漸

次、失業保険の必要性が一般の関心と相俟って認められるようになり、月を追って給付額は飛躍的に増加した。しかし、当初の計画からは低い水準にあるので、公共職業安定所が離職票を交付する際に（多くの場合郵送していた）、保険金受給のため公共職業安定所に出頭するよう簡単な手続の解説を添えて送付し、失業者が保険金の受給権を放棄することのないよう、その防止に努めた。

1960年12月までの失業保険金の給付人員は257人で、その支給総額は8104ドル8セントとなっている。業態別に見ると民関係が118人で46%とトップを占め、次いで軍関係が76人で30%、さらに外国人向けのサービスや流通を担当する外人商社関係が63人で22%となっており、民関係の受給が比較的多い。公共職業安定所管内別に見ると、コザ公共職業安定所管内では、軍関係と外人商社関係のそれが民関係と伯仲している。それは米軍基地の大半がその周辺に存在し、米軍人、軍属並びにその家族を対象とするサービス業が集中しているためである。〔業務12頁〕

（4）一般適用事業所及び被保険者の概況

1961年度は法の周知徹底と事業運営の事務組織の整備強化、事業主、労働者に対する広報活動によって適用事業所数及び被保険者数は漸次増加の傾向を示した。適用事業所数は45%増加し2363件、被保険者数は18%増加して7万6021人となった。

これを業態別に見ると、適用事業所の大半は民関係事業所であり（2128件）、外人商社関係（125件）及び軍関係事業所（110件）は全体の1割程度である。被保険者は沖縄の特異な就業構造を形作っている軍雇用者（2万3749人）が約3割を占め、外人商社関係（5368人）が8%、民関係（4万6634人）が61%となっている。

沖縄の政治経済の中心である那覇市とその周辺を管轄する那覇公共職業安定所が、適用事業所数で6割、被保険者で7割を占めて最も多くなっている。次ぎに戦後、基地の町として発展した新興都市コザとその周囲を管轄するコザの公共職業安定所が適用事業所数で2割、被保険者数の4分の1を占め、那覇、コザ、両公共職業安定所で適用事業所の83%、被保険者の94

%を占めている。これは失業保険事業が那覇とコザの両公共職業安定所を中心として行われていたことを示している。〔年報17頁〕

（5）日雇失業保険の実施状況

日雇労働者に対する失業保険制度による救済の必要性は強く認識されていたが、その実施にあたっては以下のような課題があり、その適用が遅れた。その問題点として、日雇労働者の特殊性、実態把握の困難性、低調な就労状況、日雇失業保険の業務処理の技術的な問題などが指摘されていた。失業保険法の第1次改正により、1961年1月から日雇失業保険を実施することになり、関係諸規則の整備、担当職員の充足配置、実務研修の実施、諸様式の作成、関係帳簿の整備、人件費その他必要経費の確保、統計資料の収集等の準備を進めるとともに、事業主及び労働者に対する積極的な広報を進め、円滑な実施体制を整えた。

実施当初は保険料の徴収を行い、保険給付は3月初旬から始められた。保険需要に対する保険料額の設定は少額に過ぎ、収支相当を原則とする保険財政に困難を生じることが懸念された。しかし浮動性の強い日雇労働者の実態を考慮した場合、実績を基礎に保険財政の健全化の措置を講じることが必要とされ、給付の始まる3月以降の実績に沿って対策を講じることになった。〔業務14頁〕

日雇失業保険は1961年1月から実施されたが、同年6月末の被保険者数は2927人、受給人員は508人、給付額は1556ドルとなっている。日雇失業保険料収入は、印紙売上収入3958ドル91セント、現金収入610ドル34セントで合計4569ドル25セントとなり、差引3791ドルの黒字を記録している。〔年報15頁〕

1963年7月から翌64年6月までの1964年度における日雇失業保険の状況は、日雇労働被保険者手帳の交付を受けた平均被保険者数は1264人であった。また日雇失業保険の収入総額は保険料と政府負担金をあわせて1万5034ドル14セントであった。これに対して保険金支出は2万2933ドルであり、7898ドル86セントの赤字となった。日雇失業保険収支の状況が赤字となったのは初めてであった。〔労働史2巻625頁〕

Ⅲ．失業保険法及び関係法令の改正経過

失業保険法は1958年1月に公布され、その後2年の歳月を経て、1960年1月に施行された。しかし、制度内容の整備改善等に対処するため早急な法の整備が要請され、同年9月には早くも第1次改正が行われた。この後、変転する社会情勢の推移とともに1964年までに4次にわたる失業保険法の改正が行われた。〔概況10頁〕

1. 1960年における法令の改正

(1) 失業保険法の第1次改正

失業保険法の実施に伴い、一般失業保険制度の運営は順調に行われてきたが、日雇失業保険制度については布令の公布により暫定的にその施行を延期していたため、早急にこれにかわる立法の改正措置を講ずる必要があった。また、その実施にあたっては制度内容の整備充実が求められており、通貨のドル切替えに伴う所要の整備も必要とされていた。このような事情をふまえて、1960年9月に立法113号として失業保険法の一部改正立法が公布された。その概要は以下の通りである。

1958年9月以降、琉球においては、すべて通貨がドルに切り替えられたので、失業保険法の中の通貨表示を円からドルに改正した。

失業保険法第6章「日雇労働被保険者の特例」の施行延期を1959年12月の布令によって暫定的に実施してきたが、この布令を廃止して立法院の決議による立法に基づくものとした。

失業保険法37条では、政府は保険給付に要する費用の3分の1を負担することになっているが、日雇労働者などの低額所得者層に対する保険給付に要する費用の負担については、健全な保険経済の確立のために、政府負担を厚くするべきであるとして、2分の1に引き上げることに改められた。

失業保険法55条の規程は、日雇労働者であっても常用労働者の就労形態と同様のものについては、一般被保険者に切り替えて一層の保護を図ろうとするものであるが、一律に切り替えると、活動性の強い日雇労働者についてはかえって保護に欠ける結果となるので、これを公共職業安定所長の認可を受けて引き続き日雇労働被保険者として取り扱うことができるようにした。

失業保険法56条の日雇労働被保険者が失業した場合の保険金の受給要件を緩和し、失業の日の属する月の前2月間にそのものについて通算して28日分以上の保険料納付を20日に短縮した。〔概況11頁〕

(2) 関係規則等の制定・改廃

失業保険法の第1次改正に対応して、失業保険法施行規則は2回の改正が行われた。第1回の改正は、1960年6月に規則56号をもって行われた。失業保険は軍関係の適用事業所が被保険者数においておよそ33%を占めており、失業保険事業の強力な推進力となっていることから、軍関係の特殊事情をふまえて軍関係事業主の取り扱う様式の整備改善を図った。第2回の改正は、日雇失業保険制度の実施に先立って日雇労働被保険者に関する特例の施行規程を新設し、あわせて関係事務の委任規程の整備を行い、その円滑な実施を図った。この規則は1960年規則156号として1961年1月から施行された。

1960年4月の規則40号をもって、失業保険法の施行期日を定める規則（1959年規則211号）の一部を改めた。失業保険法は1960年1月から施行されたが、これに伴う1月分の保険料の納付について、軍の賃金支払期間の関係から、既に納付された1月分の保険料の中には法施行前の1959年12月の稼働に対する分も含まれていることが、米国民政府の通報で明らかとなり、この部分の適切な事務処理が困難であることから、軍関係だけ施行期日を1月早めることになった。〔概況12頁〕

(3) 告示等の制定改廃

失業保険法7条の規程により政府、市町村その他これに準ずるものに雇用されるものは、そのものが離職した場合に、他の法令、条例、規則等に基づいて支給される諸給与の内容が失業保険の給付の内容を超えると認められる場合には、被保険者から除外されることになっている。1960年の告示36, 47, 98, 212, 291

の各号により、琉球政府機関の職員、公共企業体の職員等で行政主席が決定したものは被保険者としなかったことになった。具体的には、行政府、立法院、裁判所関係の職員、電信電話公社、大衆金融公庫の職員、移民金庫（後に海外移住公社と名称を変更）の職員、琉球大学の職員などが適用除外とされた。

また、日雇失業保険の実施に伴い、1960年12月の告示339号により、保険料納付に用いる日雇失業保険印紙の売り捌き郵便局として那覇中央郵便局の他18局が指定された。〔概況14頁〕

2. 1961年における法令の改正

(1) 失業保険法の第2次改正

失業保険法の実施後、1年を経過した段階では制度に対する受給資格者の認識がうすく、受給権を放棄しているものも少なくなかった。また、施行当初の6カ月間は保険料の徴収のみで、給付が行われなかった等の事情から、保険料のほとんどが余裕金となり、保険経済に相当額の剰余金を生ずることになった。その後も一応順調な給付状態が予想されたため、保険料率を1000分の22から1000分の16に引き下げて労使双方の負担を軽減した。また、その他の制度内容を改善して失業保険事業運営の合理化を図った。

法22条は失業保険金額の自動的変更について規定しているが、失業保険金額表の改定に伴う部分的な不合理の発生を除去するため、従前の等級部分はそのままにして保険金の最高日額を改め、これまでの最高日額との間に必要な数の賃金等級等を設けることができるようにした。また、失業保険金額表の改定の際の基礎となる勤労統計の平均給与額は、これまで工場労働者の平均給与額によっていたものを、失業保険法の適用を受ける各産業の範囲に概ね合致するよう、勤労統計の全産業労働者の平均給与額によるように改められた。

法42条は保険料の賃金からの控除を事業主に認めているが、第2次改正では、毎月の保険料として賃金から控除できるのは、その月においてその被保険者に支払う賃金に限られることとなった。

法6条の規程により当然被保険者とならない労働者が任意加入を希望したこと、または当然被保険者であ

る労働者が被保険者資格取得の確認を求めたことを理由として、事業主が労働者に対して不利益な取扱をすることを禁じる法72条の2を新設した。これにより、失業保険法による労働者の権利行使を保障した。〔概況15頁〕

(2) 関係告示等の制定・改廃

失業保険法の改正により保険料率が引き下げられたため、失業保険料額表は8月12日告示182号により改正された。この改正で1等級（賃金額10ドル以上12ドル未満）の被保険者負担保険料額は「12セント」が「9セント」と、以下各等級とも減額となり、30等級では「78セント」とそれぞれ改められた。この改正料額表は1961年8月以降適用された。

失業保険金額の自動的変更を規定する法21条1項により、政府の作成する勤労統計の労働者平均給与額が、これまでの金額表制定の基礎となった額の100分の127に達したことから、自動的変更の措置により11月14日告示258号によって失業保険金額表が改正された。これまでの金額表の最高保険金日額1ドル25セントが、27%のスライドアップによって1ドル59セントになったため、新たに従来の保険金額表等級の30等級に8等級が追加された。〔概況17頁〕

1961年5月、太田行政主席は立法院本会議での施政方針演説のなかで、特に失業保険については施行1カ年の実績を検討した結果、労使の負担を軽減して一層本制度の合理化を図りたいとしている。〔労働史2巻461頁〕

3. 1962年における法令の改正

(1) 失業保険法の第3次改正

失業保険経済は、制度実施以降好調が続けた経済状況を反映して雇用情勢は安定的に推移し、積立金が相当額に達し、今後も増大の一途を辿る公算が濃くなってきた。1962年6月、議員立法による保険料率の引下げが提案され、7月に立法40号として公布され、保険料率は1000分の16から14に引き下げられることになった。この立法は1963年1月から施行された。

(2) 失業保険特別会計法の第1次改正

失業保険法の事業運営は一般会計から独立した特別会計をもって運営されている。そのため1959年立法37号失業保険特別会計法が制定され、1960年1月の失業保険法の施行とともに実施されている。保険事業運営における資金確保と健全な運用を一段と強化するため1961年8月立法106号による失業保険特別会計法の第1次改正が行われた。

失業保険は一般行政と異なり社会保険の方式をとり入れ、事業としての収支均衡を図りつつ、健全で円滑な事業の運営を進めるために特別会計が設定されている。これまでは、失業保険の資金と経費その他の財源について、保険給付関係と業務関係の勘定区分が明確にされておらず、運用にあたって多くの不備があった。そこで、資金の勘定区分すなわち保険給付勘定と業務勘定を区分し、勘定ごとに歳入と歳出を明確化して厳格な資金運用を推進し事業運営の適正化を図った。あわせて余裕金及び積立金の預託に関する規程(6条)の整備を図り、安全かつ効率的な資金の預託方法を明確化した。

(3) 失業保険法施行規則の一部改正

1962年度、失業保険法施行規則は4月に規則48号として、以下のような改正が行われた。権限の委任に関する失業保険法75条及び同施行規則1条の規程により、失業保険に関する事務は労働局長及び管轄の公共職業安定所所長が行うことになっているが、新たに、政府及び市町村に雇用されるものの適用除外、任意包括被保険者の任意加入認可、任意脱退の認可に関する事項について、同法施行規則の一部を改正して行政主席の権限を労働局長に委任し、行政執行の能率促進を図った。〔概況18頁〕

4. 1963年における法令の改正

(1) 失業保険法の一部改正立法勧告

急速な経済発展に伴う諸情勢の変動や社会政策面での特異な現実に照らして、失業保険がその機能を十全に発揮できるよう、制度全般にわたる体質改善と資金の効果的運用等による保険事業の充実発展等を図ることが、1963年の失業保険の基本方針とされた。その

具体策の一つとして、失業保険法の一部改正案が1963年2月第24回立法院定例議会に送付された。本案は第1読会を経て文教社会委員会に付託されたが、同年8月立法院定例議会の会期切れとともに審議未了となり廃案となった。この立法勧告は、賃金日額の算定基礎、日雇失業保険適用区域、日雇労働被保険者の受給資格、保険料その他徴収金の賦課等の条項について改正しようとしたものである。

(2) 失業保険特別会計法の第2次改正

失業保険事業資金の運用の合理化を図るため、1963年5月立法11号をもって失業保険特別会計法の第2次改正が行われた。主な内容は、保険施設費、業務費等の政府負担額を軽減し、失業保険の自己財源による運営を図るとともに、保険施設の設置、運営に要する費用を一般会計から受け入れることなく、特別会計の積立金から生じる収入その他雑収入をこれに充てることができるよう改正するものである。

(3) 労働保険審査官及び労働保険審査会法の制定

1963年8月立法79号により労働保険審査官及び労働保険審査会法が公布され、労災保険法施行の日から施行されることになった。この立法は失業保険審査官及び失業保険審査会法(1959年立法181号)の全面改正である。1964年1月から労働者災害補償保険制度が発足することに伴い、従来の失業保険関係の審査制度と労災保障保険審査制度を統合して、審査制度の運用を統一するとともに、行政運営の効率化を図るものである。

(4) 告示等の制定・改廃

1963年11月の告示306号により失業保険金額表が改定され12月から実施された。この改定は法22条1項の規程による失業保険金額表の自動的変更措置に基づいてスライドアップされたものである。その内容は38等級を8等級縮小して制定当初の30等級区分にし、最高保険金日額が122.8%のスライドアップで1ドル95セントとなったので、各等級の保険金日額の等級差を5セントとし、従来の1等級から10等級までを廃止し、新たに1等級の賃金日額を83セント未

満とし、これに対応する保険金日額を 50 セントと大幅に引き上げることにしたものである。

1963 年 8 月の告示 207 号で、失業認定の回数を 1 週間に 1 回と減少する公共職業安定所を定めた。沖縄の雇用労働市場の特殊事情が要因となって受給資格者の就職斡旋が漸次困難となるに至ったこと、さらに受給資格者の自己開拓による就職活動をも容易ならしめるために行われた。〔概況 21 頁〕

5. 1964 年における法令の改正

(1) 失業保険法の第 4 次改正

1964 年 7 月立法 41 号として公布された失業保険法の第 4 次改正は、大幅な失業保険料率の引下げをはじめ、一般失業保険給付の改善及びその他制度の整備改善を図った。保険料率は 1000 分の 14 から 10 に大幅に引き下げられ、労使の負担を軽減した。また、一般失業保険における給付を改善し、受給要件の緩和（法 18 条 1 項）を進めた。さらに失業保険金の最高日額の引上げに伴う所要条文の整備（法 20 条但し書き）を行った。賃金が日給、時間給、出来高払い等によって定められているものについて、賃金日額を算定する際の不合理を緩和するための措置（法 21 条）が定められた。失業保険金の減額規程について、内職収入の額から控除する額を従来の 5 セントから 10 セントに引上げ勤労の奨励を図った（法 23 条 1 項）。

(2) 失業保険法施行規則の一部改正

失業保険法の第 4 次改正に伴い、その円滑な運用を図るために 1964 年 8 月規則 105 号をもって失業保険法施行規則の一部が改正された。法 18 条の受給要件を緩和する場合の行政主席が定める理由を、事業所の休業、出産、事業主の命による外国における勤務の他、これらの理由に準ずる理由であって公共職業安定所長がやむを得ないと認めたものとした。また、日雇失業保険における不就労日の届出による失業の認定について、新たに降雨その他やむなく事業を休止したことにより予め公共職業安定所から紹介された職業につくことができなかった日についても認めることになった。〔概況 24 頁〕

1967 年 8 月から一般失業保険における給付内容の改善がなされ、公共職業訓練等を受ける場合の給付日数の延長、職業訓練期間中の給付内容の充実が図られた。また、日雇失業保険制度も各週最初の不就労日は失業保険金を給付するなどの改善が行われた。〔労働史 3 巻 85 頁〕

6. 日本本土居住者等に対する失業保険に関する特別措置

本土と沖縄の労働力交流が 1957 年から再開され、多くの労働者が日本本土に就職した。だが、これらの労働者が沖縄に帰郷した後、失業状態にあっても日本本土の失業保険法が沖縄に適用されなかったため、沖縄での生活保障がなされない憾みがあった。その対策として、日本政府と米国民政府及び琉球政府の間で覚書を締結し、さらに関係立法を制定することによって、生活の保障と就職の促進を図る目的で「日本本土居住者等に対する失業保険に関する特別措置」を 1967 年 7 月に施行した。〔歩み 107 頁〕

この本土居住者に対する特別措置法の施行により、日本本土との間で失業保険の相互適用が実現した。この法律は 1957 年以来、新規学卒者を含む集団就職が開始され、本土と沖縄の間の労働力交流が活発化したことに伴い、本土の失業保険法の適用を受けて失業保険法の受給資格を得て沖縄に帰郷したもの、または沖縄の失業保険法の適用を受けて受給資格を得たものが本土に移転するケースが増加傾向にあったことに対応したものである。これらのものは移転後に、失業保険の給付を受けられない状態にあったため、琉球政府は日本政府及び米国民政府に適切な措置をとるよう要請してきた。〔労働史 3 巻 227 頁〕

この特別措置に関する事例として、失業保険給付制限決定取消再審査請求事件（受理 1968 年 11 月 6 日、裁決 1969 年 9 月 8 日）をここでは紹介する。

再審査請求人は、病弱の妻と 3 人の子どもを沖縄に残し、大阪の工場で働いていたが、事情があって退職した。この再審査請求人の退職理由が、日本本土居住者に対する失業保険に関する特別措置法 4 条 2 項の規程に基づく本土失業保険法 22 条に規定する「正当な事由」によるものであるか否かについて争われた事件

である。

裁決の結果、再審査請求人の退職は、妻がバセドウ氏病にかかったため、妻に対する看護義務と子女に対する扶養義務を果たすため、やむなく会社を退職して帰郷したのであって、これは当然の措置であり、正当事由に該当するとして、那覇社会保険事務所長がなした「1カ月間の失業保険金の給付制限」の処分は取り消された。〔歩み 576 頁〕

1968 年 5 月、失業保険制度について本土との格差を解消する形で法改正が実現し、10 月から本格的に施行された。最高日額の引上げや就職支度金の実施、政府負担率の引下げなどが行われた。〔労働史 3 巻 303 頁〕

IV. 失業保険と基地経済

1. 失業保険制度の意義

失業という現象は、その多くが経済発展に伴う景気変動その他社会的要因によって発生するものであって、労働者の能力、勤勉さ、技能の差など本人の責めに帰せられる事由によるものはむしろ少ない。しかも、労働者は日々の労働の対価である賃金によって生活しているので、失業すれば直ちに生活に困窮することになる。一方、失業による遊休労働力の発生と技能の低下は一国の生産資源の明らかな損失である。加えて、失業による購買力の低下は国内需要の減少をもたらす。それだけでなく、失業に伴う風紀の頹廃や不健康は社会的に大きな問題となる。

このように失業は一国の命運に大きな影響をもつものであることから、私企業による自由生産を基調とする資本主義の経済制度の下においても、高い雇用水準を維持しようとする努力ないし完全雇用を目指す努力は絶えず続けられてきた。しかし、高い雇用水準を維持することにはもとより大きな困難を伴い、仮に高度の雇用水準の維持が達成されたとしても摩擦的に発生する失業の回避はできない。そのため、労働者は常に失業によってもたらされる生活の危険に直面することを余儀なくされる。しかも、失業という問題は労働者

自らの努力によって解決することは不可能に近く、また、これを使用者の責めに帰して解決を求めることも到底期待できない。なぜなら「失業」という現象は、個々の使用者または労働者の責任の範囲を越えた政治的、経済的、社会的な諸要因、すなわちある程度まで他動的で不可避的な要因によって発生するものであり、個々の当事者の問題というよりもさらに高次の国家レベルの問題となっているからである。

失業保険制度は、このような見地から、失業者に一定期間一定額の保険金を支給し、その生活の安定と労働力の保全を図ろうとするもので重要な意義を有する。しかし、失業保険制度の意義はこれに止まるものではない。失業した労働者を一刻も早くその適職に斡旋することは極めて重要であり、各国とも公的な職業紹介機関を設け、その就職の促進を図っている。一般に失業保険制度は公の職業紹介制度に結びつけられている。米国統治下の沖縄においても、失業保険金の給付は公共職業安定所において行われ、職業紹介制度と相俟って社会救済に止まらず、就職促進という積極的な意義をもっていた。〔年報 1 頁〕

2. 基地経済の展開

戦後、沖縄の人口は急激な増加を見せ、1950 年の 69 万 9000 人から 20 年後の 1970 年には 94 万 9000 人とこの間に 25 万人も増えた。これは戦後の経済規模の拡大によって、沖縄経済の人口扶養力が高まった結果であるが、これによって同時に経済活動の担い手である労働力の供給パイプは戦前とは比較にならないほど太くなった。こうした労働供給圧力の高まりにもかかわらず、終戦直後の混乱期と本土復帰直前に基地従業員の大量解雇が吹き荒れた時期は別として、沖縄経済は「失業なき経済社会を実現していた。戦後の沖縄の労働事情は失業率が高い時で 2% (1956 年 12 月)、平均でも 1% を下回るといったものでしかなかった。こうした状況は、沖縄経済が戦前から戦後の一時期にかけて過剰人口をかかえ、そのために農業部門への労働就業や海外移民、出稼ぎを余儀なくされていたということからすると大きな様変わりであった。とくに 1960 年代に入ってから、経済の高度成長に伴って労働力需要が飛躍的に増大し、その結果一部に労働力

が逼迫するといった事態が発生するほどであった。

こうした戦後の沖縄における労働事情の大きな様変わり背景に、沖縄経済の「基地経済化」があることはいうまでもない。1950年の朝鮮動乱前後に大規模な基地建設が行われたが、これによって土地を奪われた農民やその他の過剰労働力は現金収入の容易に得られる基地労働者に転化した。直接米軍に雇用された基地労働者は、おおむね3万人といった水準であったが、1960年代中期、ベトナム戦争が激化した頃には4万人を超えるほどに膨らんだ。基地の拡大につれて、その周辺には多数の基地関連産業が興った。基地関連産業での就労を余儀なくされた、間接的な基地労働者も急激に増加した。就業面における第3次産業の肥大化はそのことを示している。沖縄経済は基地あるがゆえに「失業なき経済社会」を築くことができたといっても過言ではない。極論すれば、沖縄住民すべてが、基地が生み出す経済的波及効果を直接、間接に享受し、その結果自身の経済生活を維持することのできる基地労働者であった。

沖縄経済のなかで失業問題が大きくクローズアップされるようになったのは、1967年をピークにして徐々に労働力人口が減少するなかで、1969年に入って基地従業員の大量解雇の動きが出てからであった。それまでの沖縄経済は、失業者数約3000人、失業率も平均0.6%と比較的安定した状態を維持していた。〔経済史1231頁〕

3. 失業なき社会の失業保険

一般失業保険に関しては、当初保険給付の実績が低迷しており、1961年度も55万6000ドルという多額の剰余金を生じた。このため保険料率の再検討が問題となったが、当時の日本の制度でも年間給付総額の2倍に相当する700億円の積立金を保有し、予期せぬ変動に対処していたことから、保険料率の改訂には慎重な態度が必要であると考えられていた。

保険経済の中に、どの程度の剰余金を保有すべきかは、一概にその基準を設定できる性格のものではないが、全体の3分の1が軍雇用の被保険者である沖縄の失業保険の特殊性からすれば、準備金の保険経済の中に占める率は、むしろ高率であるべきだと考えられ

た。

すなわち、民関係においては経済事情等の推移により、将来における失業者の増減を予測し、保険経済の見通しに的確を期することが可能であるが、軍関係被用者の失業は、経済の変動とほとんど無関係に、しかも大量に生ずる可能性があり、軍雇用の被保険者を包含する限り、保険経済に突発的な危険を絶えず内包すると考えなければならなかった。〔業務15頁〕

結

米国統治下沖縄の失業保険経済においては、大変に低い失業率が長く継続する中でも、多額の剰余金を維持し続けることが構造的に要請されていた。1964年の段階では、失業保険の積立金は300万ドルにも達していた。米国民政府が各種社会保険を統合した「総合社会保険」の創設を構想したのも、この巨額の剰余金の存在を前提としていた。米国民政府労働部が提示した統合試案では、失業保険法を一部改正して、医療、年金などの各種社会保険を吸収することにより、この積立金の有効活用を意図していた。

参考文献・資料

- 『失業保険事業概況』（1965年）琉球政府労働局失業保険課
- 『失業保険事業年報』（1961年度）琉球政府労働局失業保険課
- 『失業保険業務概況』（1961年1月）琉球政府労働局
- 『本土復帰までの沖縄社会保険の歩み』（1978年）沖縄県医療福祉事業団
- 『戦後沖縄経済史』（昭和59年）琉球銀行調査部
- 『沖縄県労働史第1巻』（平成17年）沖縄県商工労働部
- 『沖縄県労働史第2巻』（平成15年）沖縄県商工労働部
- 『沖縄県労働史第3巻』（平成13年）沖縄県商工労働部
- 『琉球労働経済の分析』（1958年）琉球政府労働局